

Reclamación 01/2020

ACUERDO AR 07/2020, de 2 de marzo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra

Antecedentes de hecho.

1. Con fecha 16 de enero de 2020, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra un escrito de don XXXXXX, mediante el que formulaba una reclamación ante la falta de respuesta del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra a una petición de acceso a determinada información presentada el 19 de noviembre de 2019, a través del Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública y dirigida al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Información que hacía referencia a:

“Los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones sanitarias y/o higiénicas hechas en bares, restaurantes, cafeterías, discotecas, pubs, clubs, comedores, cafeterías y bares de hospitales, clínicas y otros centros médicos, centros públicos, centros educativos (colegios, universidades, colegios mayores, institutos, guarderías...) y otros locales de restauración o alimentación de Navarra (cualquier tipo de local o lugar según un epígrafe de actividad que la Administración realice inspecciones higiénico-sanitarias y que el local distribuya comida al consumidor final) entre enero de 2016 y junio de 2019, ambos meses incluidos. Pido que la información para cada inspección incluya: tipo de local donde se ha hecho (bar, restaurante, discoteca...), nombre del local, epígrafes de actividad del local, fecha de la inspección, dirección del local, año de apertura del local, sobre qué era la inspección, si era programada o por qué se realizaba sino, resultado de la inspección (favorable, favorable condicionado, desfavorable, suspenso, aprobado...), las deficiencias, infracciones o incumplimientos encontrados detallados todos ellos en la categoría más concreta existente, la puntuación obtenida en el sistema de valoración de las inspecciones municipales que se realizan, el riesgo o frecuencia con que se categoriza ese local para futuras inspecciones, si las inspecciones han propuesto sanciones a

ese local, si las ha acabado habiendo y cuales han sido (fecha y cuantía). Del mismo modo, solicito saber el número de locales cerrados por la Administración, la fecha en qué se cerró, el por qué y el nombre y dirección del local. Solicito también copia del protocolo de inspección de este tipo de locales (bares, restaurantes y otros locales de restauración) por parte de la Administración.”...”solicito los datos en formato abierto tipo base de datos como puede ser .csv o .xls...”

2. El 20 de enero de 2020 el Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado de la reclamación al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, al mismo tiempo que solicitaba que, en el plazo máximo de diez días hábiles, se le remitiera el expediente administrativo y el informe de observaciones y alegaciones que se estimase oportuno, a los efectos de resolverse la reclamación presentada.

3. El 24 de enero de 2020 el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra informó que el 22 de enero de 2020 había procedido a enviar la información solicitada al interesado. Se acompaña al escrito copia de la carta e información remitida al solicitante.

4. El 12 de febrero de 2020 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó al reclamante el oficio y la información remitida por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, con el fin de que pudiera manifestar al Consejo lo que considerase oportuno.

5. El 12 de febrero de 2020, el reclamante instó a que se prosiguiera con la reclamación presentada. Adujo que, si bien había recibido información, el acceso se había materializado fuera del plazo legalmente establecido y, además, que la información enviada no se ajustaba a la realmente solicitada. Solicitaba en su escrito que se le diera acceso a todo el expediente de la reclamación antes de resolver, incluidas las alegaciones de la Administración pública, para que, como reclamante y solicitante, pudiera alegar cuanto considerase oportuno.

Fundamentos de derecho.

Primero. Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las

obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía.

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas, entre otros sujetos, del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, organismo autónomo dependiente del Departamento de Salud de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra [artículo 64, en relación con el artículo 2.1, letra a)].

Segundo. El derecho de acceso a la información pública que recoge la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, permite a cualquier persona la obtención de aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, que el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra haya elaborado o que posea por el ejercicio de sus funciones.

Conforme a los artículos 2.1 a), 13.1 b) y 30.1 de esta Ley Foral, cualquier persona, sea física o jurídica, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa y sin necesidad de invocar interés alguno, a la información pública que obre en poder del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, sin más limitaciones que las que esta Ley Foral contempla.

Tercero. De conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública podrán ser objeto de reclamación, con carácter potestativo, ante el Consejo de Transparencia de Navarra, previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

El artículo 45.3 de esta ley foral, determina que *“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.”*

En el presente caso, la reclamación se ha interpuesto el día 16 de enero de 2020, ante la falta de respuesta, en el plazo legalmente establecido, del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra a la solicitud presentada el 19 de noviembre de 2019.

Cuarto. El ahora reclamante ha solicitado los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones sanitarias y/o higiénicas hechas en bares, restaurantes, cafeterías, discotecas, pubs, clubs, comedores, cafeterías y bares de hospitales, clínicas y otros centros médicos, centros públicos, centros educativos (colegios, universidades, colegios mayores, institutos, guarderías...) y otros locales de restauración o alimentación de Navarra (cualquier tipo de local o lugar según un epígrafe de actividad que la Administración realice inspecciones higiénico-sanitarias y que el local distribuya comida al consumidor final) entre enero de 2016 y junio de 2019, ambos meses incluidos, tal y como se transcribe en el número primero de los antecedentes de hecho de este Acuerdo.

La información solicitada se corresponde con información obtenida por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra en el ejercicio de sus funciones y que obra en su poder. Por tanto, el reclamante solicita el acceso a una información que ha de considerarse como “pública” en los términos establecidos en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Quinto. El Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, dentro del plazo para resolver la solicitud de acceso a la información pública, no notificó la necesidad de ampliar el plazo para resolver, ni tampoco adujo ninguna causa de inadmisión a la solicitud de información pública presentada el 19 de noviembre. Tampoco señaló la concurrencia de ninguna limitación legal al acceso efectivo de la información solicitada.

No obstante, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, en la fase ya de tramitación de la reclamación, ha remitido al reclamante una información que no se ajusta a la solicitada y, si bien no alega precepto jurídico alguno para no remitir toda la información solicitada, sí que cabe deducir que pretende hacer efectiva una de las causas de inadmisión que le imposibilitaría ofrecer la información solicitada.

Así, en la carta que remite al reclamante, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra manifiesta que *“... cuentan con una aplicación informática de gestión, en la que se recogen, entre otras, las actuaciones inspectoras realizadas....dicha aplicación se encuentra en desarrollo, y en la actualidad la configuración de la misma no permite extraer los datos solicitados ya que no tiene implementados los medios necesarios para extraer y explotar la información, por lo que se ha requerido una labor de búsqueda manual sobre cada una de las inspecciones realizadas para extraer la información “.....”*

Es decir, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra aduce que la aplicación informática que recoge las actuaciones inspectoras realizadas no permite

extraer y explotar la información solicitada. Si bien no lo refiere expresamente, parece que quiere advertir que la obtención de la información solicitada requeriría de una labor compleja de elaboración o reelaboración que, con los recursos existentes en la unidad responsable, no resultaría posible.

Es decir, el Instituto parece querer hacer valer, en un momento procedimental inadecuado, la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 37 g) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La eventual concurrencia de esta causa de inadmisión debería haberse invocado dentro del plazo de resolución del derecho de acceso solicitado, resultando más cuestionable que pueda invocarse *ex post*, una vez finalizado aquel plazo e iniciado ya el procedimiento de reclamación, ello sin perjuicio de que este Consejo, en su caso, pueda valorarla y aplicarla en la resolución de la reclamación.

No se han argumentado, por parte del Instituto, ni jurídica ni técnicamente, los motivos que concurren para acreditar que, para facilitar la información solicitada, sea preciso llevar a cabo una tarea compleja de reelaboración; no se ha acreditado, en ningún momento, la magnitud de la tarea de reelaboración que sería necesaria más allá de una mera invocación a que *“en la actualidad la configuración de la misma no permite extraer los datos solicitados ya que no tiene implementados los medios necesarios para extraer y explotar la información”*.

La mera invocación de la causa no es por sí suficiente. La aplicación de cualquier causa de inadmisión debe encontrarse debidamente motivada. No basta con afirmar su concurrencia sin que vaya acompañada de argumentos con datos y razonamientos vinculados al caso concreto.

La información solicitada será, sin duda, una información voluminosa, pero no ha quedado acreditado que requiera de una tarea compleja de elaboración.

Tal y como señala el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra en su escrito, este cuenta con una aplicación donde se recogen, entre otras cuestiones, las actuaciones inspectoras realizadas. En este caso, si la aplicación tiene una configuración que permite la referencia singularizada para cada establecimiento, no haría falta ninguna tarea complicada de elaboración para facilitarla. De no ser así, y si la información solicitada solo se puede dar con el acceso a las actas de inspección realizadas, tampoco se exige en este caso la necesidad de elaborar información, ya que se podría dar la información desglosada (las listas de locales y sus direcciones,

por un lado, y las actas de las inspecciones con las precauciones señaladas más adelante, por otro).

Por otra parte, en el escrito se indica que la configuración de la aplicación ha exigido la búsqueda manual de cada una de las actuaciones inspectoras cuando finalmente la información que se ha hecho llegar al reclamante refleja información sin desglosar. Es decir, se ha solicitado información desglosada, se ha trabajado con información desglosada por cada una de las actuaciones realizadas para, finalmente, ofrecer información agregada.

En otros casos similares al planteado en esta reclamación, otros Consejos y Comisionados de Transparencia han resuelto estimando el derecho al acceso a la información solicitada. Así, las Resoluciones RT 0026/2017 y 0376/2018, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y la Resolución de 28 de septiembre de 2016, de la Comissió de Garantía del Dret D'Acces a la informació pública.

Sexto. El Consejo de Transparencia de Navarra considera que el reclamante tiene derecho a que se le entregue la información solicitada relativa a las inspecciones higiénico-sanitarias realizadas en Navarra de manera desagregada y a que, en el caso de que no se disponga la información de manera que permita asociar los establecimientos con los resultados de las inspecciones, se le dé acceso a las actas de inspección realizadas.

Ahora bien, para el ejercicio de este derecho y su materialización han de realizarse dos precisiones, que se formulan en los dos siguientes fundamentos jurídicos.

Séptimo. En el caso de que resulte necesario dar el acceso a las actas, el Instituto debe tener en cuenta que tales actas pueden contener datos personales, como, por ejemplo, los siguientes: nombre y apellidos y NIF de la persona titular del establecimiento; domicilio de la persona titular, si es diferente del establecimiento; nombre y apellidos o razón social, NIF y dirección de la empresa que gestiona la actividad inspeccionada, si es diferente del titular del establecimiento; nombre y apellidos y número del personal de inspección; nombre y apellidos y DNI de la persona o personas delante de las cuales se levanta el acta.

Se trata de datos personales que no están sujetos a especial protección conforme a la normativa aplicable a los mismos. Por ello, conforme al artículo 32 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, el acceso vendría habilitado en algún caso en el apartado 2 del referido artículo y en el supuesto del apartado 3 del mismo. Y es

plausible concluir que, en este caso, tiene que prevalecer el interés público favorable al acceso por encima del interés privado favorable a la protección de datos que no son protegidos y que pueden comunicarse a terceros.

No obstante, es necesario precisar que la solicitud de información objeto de esta reclamación no solicita estos datos y que, por lo tanto, el Instituto deberá adoptar las medidas que eviten o minimicen el acceso a estos datos.

Octavo. El artículo 31.1. f) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge expresamente, como limitación al derecho de acceso a la información pública, el perjuicio a intereses económicos y comerciales.

En este sentido, cabe colegir que la difusión de la información de las inspecciones higiénico sanitarias llevadas a cabo en Navarra, que pongan de relieve el incumplimiento por parte de un establecimiento determinado de los requisitos higiénico-sanitarios establecidos normativamente, puede afectar los intereses económicos y comerciales de sus titulares, por la posible pérdida de clientes derivada del conocimiento de los incumplimientos detectados.

No obstante, ello no lleva aparejado de manera automática la aplicación del límite del perjuicio al acceso a esta información. La aplicación de este límite debe ser, en todo caso, proporcionada y debe atender al objeto y finalidad de la protección. Asimismo, debe interpretarse de manera restrictiva y justificada, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público superior que justifique la divulgación de la información, tal y como lo exige el artículo 31.2 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Resultaría cuestionable, tal y como ha señalado la Comisió de Garantía del Dret D'Acces a la Informació Pública, en su Resolución de 28 de septiembre de 2016, estimando la Reclamación 119/2016, que merezcan protección intereses económicos y comerciales que se fundamenten en el incumplimiento de prescripciones determinadas por el ordenamiento jurídico. Como requiere el artículo 31. 1. f) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los intereses económicos y comerciales que se protegen tienen que ser los legítimos, de tal modo que decae esa legitimidad cuando derivan de los incumplimientos de la normativa higiénico-sanitaria constatados en las inspecciones realizadas por la Administración sanitaria, siendo entonces indiferente, a efectos del acceso a la información pública, el perjuicio económico o comercial que pueda derivarse de la inspección y lo constatado en ella.

No puede obviarse que, si bien la eventual difusión de los resultados de las inspecciones higiénico-sanitarias puede perjudicar los intereses económicos y comerciales de determinados establecimientos incumplidores de la normativa vigente, este perjuicio resulta más de la actitud negligente de los establecimientos afectados que de la difusión de la información solicitada.

La posible difusión de la información pedida, además de servir, en su caso, al interés público de la transparencia y al derecho de acceso a la información pública, lo es en aplicación del principio general de acceso a la información sobre las actividades de control de las autoridades competentes sobre alimentos y su eficacia, establecido por el artículo 7 del Reglamento CE 882/2004, y sería también favorable a la salud pública y a los derechos de los consumidores y usuarios, en la medida en que tendrían elementos objetivos para escoger opciones de consumo de servicios de restauración más adecuadas desde el punto de vista de la salud pública, estimulando con ello una mayor diligencia profesional en los bares, comedores y restaurantes en el cumplimiento de esta normativa. Además, la divulgación de la información solicitada también contribuiría a facilitar el control de la actividad inspectora de la Administración, aspecto que, sin duda, constituye un elemento de interés público.

Se puede afirmar, por lo tanto, que concurren en este caso concreto intereses públicos superiores (la salud pública y los derechos de los consumidores y usuarios, además del control de la actividad inspectora de la Administración) que justifican el acceso a la información (acceso requerido también en atención a criterios jurídicos generales establecidos por el derecho comunitario), por encima de la aplicación la limitación, procediendo resolver a favor del acceso a la información pedida.

No obstante, sin perjuicio de lo razonado, el Consejo de Transparencia de Navarra considera que la estimación de la solicitud sí que afecta a los intereses de los terceros titulares de los establecimientos cuya información se solicita.

Por ello, ve necesario que el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Foral 5/2018, conceda a los afectados un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportuno.

Una vez transcurrido ese plazo y, a la vista de las alegaciones formuladas, el órgano competente deberá resolver lo que estime procedente, si bien, como se ha señalado, no podrá entenderse que la difusión de la información, protegidos los datos personales que sean necesarios, perjudique, por el mero hecho de la entrega, el interés público, ni los intereses comerciales o económicos de los afectados.

En su virtud, siendo ponente Itziar Ayerdi Fernández de Barrena, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación presentada por don XXXXXX ante el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y declarar su derecho a que se le entregue la información solicitada, si bien dicha entrega habrá de hacerse en los términos contenidos en los fundamentos jurídicos séptimo y octavo de este Acuerdo.

2º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX.

3º. Trasladar este Acuerdo al Instituto de Salud Pública y laboral de Navarra para que, de conformidad con el artículo 39 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conceda a los afectados un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportuno con carácter previo a la entrega de la información solicitada.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

**El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre